

Ссылка для цитирования этой статьи:

Шабанов В.С., Некрасова Ю.А. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях экстремистской направленности в судах общей юрисдикции // Human Progress. 2026. Том 12, Вып. 7. URL: http://progress-human.com/images/2026/Tom12_7/Shabanov.pdf DOI 10.46320/2073-4506-2026-7a-14.

УДК 342.9

ПРОБЛЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Шабанов Василий Сергеевич

главный специалист отдела профилактики деструктивного влияния в
молодежной среде,
Министерство по молодежной политике Иркутской области
г. Иркутск, Российская Федерация

Некрасова Юлия Александровна

преподаватель кафедры административного права и
административной деятельности органов внутренних дел,
Восточно-Сибирский институт МВД России,
г. Иркутск, Российская Федерация

Аннотация. В статье исследуются ключевые стадии производства по делам об административных правонарушениях экстремистской направленности: выявление, квалификация, формирование материалов, направление дела, порядок рассмотрения и вынесение решения судами общей юрисдикции. Анализируются актуальные проблемы правоприменительной практики, включая пробелы в регулировании административного расследования, сложности сбора и оценки цифровых доказательств, процедурные нарушения при извещении участников производства, а также риски истечения сроков давности привлечения к ответственности. Рассматривается проблема разграничения составов статей 20.3, 20.3.1 и 20.29 КоАП РФ. Отмечается роль лингвистических и культурологических экспертиз в установлении признаков экстремизма. Анализируется обоснованность отнесения дел данной категории к подсудности районных судов. Обосновывается необходимость совершенствования механизма административной преюдиции и предлагается введение института приостановления течения срока давности в случае умышленного уклонения лица от явки.

Ключевые слова: административное производство; экстремизм; КоАП РФ; административное расследование; административная преюдиция; сроки давности; правоприменительная практика; экспертиза.

Введение

Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 1124 утверждена стратегия, определяющая направления реализации государственной политики в сфере противодействия экстремизму и конкретизирующая положения Федерального закона № 114-ФЗ и сопутствующих нормативных актов. В соответствии с данным Указом экстремистская деятельность отнесена к числу основных источников угроз национальной безопасности страны. Федеральные органы государственной власти выступают субъектами противодействия экстремизму, а превентивная деятельность рассматривается как функциональный элемент государственного механизма, обеспечивающий практическую реализацию поставленных задач.

Цель настоящего исследования состоит в комплексном анализе системы документирования и рассмотрения административных дел экстремистской направленности.

Базовую основу для формирования унифицированного подхода к документированию административных дел и обработке поступающей информации составляют дефинитивные нормы, закрепленные в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Анализ современных тенденций как в Российской Федерации, так и в глобальном масштабе свидетельствует о том, что сложившийся миропорядок, основанный на принципах партнерства и гармонии между всеми участниками общественных отношений вне зависимости от их личных или объективных характеристик, подвергается систематическому воздействию со стороны деструктивных групп и отдельных лиц. Их действия носят противоправный характер и направлены на разжигание ненависти и вражды, провоцирование конфликтов, а также на подрыв сложившихся социальных, религиозных и политических связей.

Особую обеспокоенность вызывает расширение географии экстремизма и масштаб сопутствующих угроз. Ситуация усугубляется региональными и локальными вооруженными конфликтами, формирующими благоприятную среду для развития экстремистских проявлений, а также усиливающимся вовлечением в эти процессы структур транснациональной организованной преступности. В совокупности указанные факторы создают масштабную угрозу международному миру и безопасности.

В условиях непрерывного совершенствования законодательства и трансформации правоприменительных механизмов возрастает потребность в анализе сложившейся правоприменительной практики. Актуальность проблем, связанных с выявлением и рассмотрением административных дел экстремистской направленности, обусловлена рядом факторов, в том числе — сходством признаков таких правонарушений с иными составами, предусмотренными главой 20 КоАП РФ. Подобное сходство порождает серьезные затруднения при квалификации и разрешении дел, что определяет необходимость детального изучения правоприменительной практики в данной сфере.

Практика рассмотрения административных дел, связанных с экстремистской деятельностью, затрагивает широкий спектр общественных отношений. Эффективное разрешение возникающих в этой области правовых вопросов требует системного и последовательного подхода, способствующего повышению качества правоприменительной деятельности.

Административное право, будучи ключевой отраслью публичного права, регламентирует взаимоотношения граждан и организаций с государством, закрепляет правила поведения в обществе и устанавливает меры ответственности за их нарушение.

Ряд опубликованных научных работ не в полной мере отражает современный уровень научно-технического прогресса и глубину проработки исследуемой проблематики. Настоящая статья опирается на собственный эмпирический опыт автора, накопленный в ходе выявления, сбора материалов и направления в суд либо иной уполномоченный орган (в том числе — комиссию по делам несовершеннолетних).

Подсудность административных дел экстремистской направленности административным законодательством. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных главой 20, рассматриваются судьями. Таким образом, компетенция районных судов в данной сфере закреплена прямым указанием федерального закона.

В соответствии с пунктом 3 статьи 29.1 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела судья проверяет правильность составления протокола и иных материалов, подлежащих представлению в соответствии с требованиями Кодекса. Особую значимость приобретает компетентность правоприменителя, обеспечивающая объективную оценку обстоятельств и верную квалификацию деяния.

В ряде случаев для принятия взвешенного и законного решения суду может быть недостаточно экспертного заключения либо разъяснений Пленума Верховного Суда РФ. В практической деятельности судов возникают вопросы, связанные со сроками рассмотрения дел (два месяца с момента получения материалов), территориальной подсудностью (по месту

совершения или выявления правонарушения), а также с таким видом административного наказания, как административный арест.

Отсутствие данных, подтверждающих, что лицо было надлежащим образом извещено о времени и месте составления протокола является наиболее часто встречающееся процессуальное нарушение. Суды справедливо исходят из того, что если лицо не знало о составлении документа, оно было лишено права на защиту. Повестка о вызове в суд при рассмотрении административных дел вручается лично под роспись либо оставляется в почтовом ящике не позднее чем за семь дней до заседания.

Проблемные вопросы при рассмотрении административных дел в судах касаются неполноты и недопустимости доказательств, несоблюдения сроков направления дела в суд, неправильной квалификации правонарушения, ошибок в оформлении документов при фиксации правонарушения и составлении административных протоколов, а также недостаточного качества и объема собранных материалов в ходе формирования дела при административном расследовании, что приводит к возврату либо их прекращению в суде.

Процедурные нарушения встречаются довольно часто. При формировании материалов и возбуждении дела об административном правонарушении необходимо строго соблюдать общие правила, предусмотренные статьей 25.15 КоАП РФ. Направление надлежащего уведомления лицам, участвующим в деле (в частности, правонарушителю), о времени и месте рассмотрения не всегда актуально, но необходимо, поскольку лицо, совершившее правонарушение экстремистского характера, обязано быть уведомлено о проведении в отношении него проверки. Несоблюдение процедуры уведомления влечет последующие процессуальные нарушения.

В судебной практике при разбирательстве административных дел регулярно поднимается проблема законности осуществления административного расследования. Положения статьи 28.7 КоАП РФ содержат исчерпывающий перечень норм, по которым допускается проведение расследования применительно к противодействию экстремистской деятельности, это статьи 20.3.1 и 20.3.2. Вместе с тем сравнительный анализ составов 20.3 и 20.3.1 КоАП РФ, с учетом имеющихся между ними отличий порождает правовую неясность: в какой степени обоснованно возбуждение дела и проведение расследования по статьям 20.3 и 20.29 КоАП РФ.

Согласно КоАП РФ проведение административного расследования обоснованно, если требуется назначение экспертиз или выполнение иных процессуальных действий, предполагающих значительные временные затраты. Соответственно, если состав правонарушения квалифицируется статьей 20.3 КоАП РФ, назначение и проведение

экспертиз, направление запросов могут осуществляться в рамках возбужденного административного производства, а не в рамках административного расследования.

В полной мере следует констатировать, что именно по данной категории правонарушений возникает потребность в проведении исследований или экспертиз. Требуется привлечение квалифицированных специалистов, обладающих углубленными познаниями в области культурологии, истории и лингвистики, для получения результатов исследования объективной стороны и предмета правонарушения, которым могут выступать символика, изображения в виде символов, лозунги, жесты, закодированные приветствия, пароли в словах, текстах, числовых значениях, комбинации цифр и т. д.

Недостаточность, недостоверность или неполнота собранных доказательств и материалов (протокол исследования интернет-ресурса, акт фиксации правонарушения, объяснения участвующих лиц и правонарушителя) затрудняют установление фактических обстоятельств совершения правонарушения, что ведет к их оспариванию в суде. Существуют проблемы с фиксацией событий, изъятием и приобщением доказательств, назначением экспертиз и истребованием ответов на предмет установления принадлежности номера абонента, идентификации пользователя, IP-адреса, когда направление подобных запросов целесообразно. Неразрешенность вышеуказанных вопросов на стадии направления дела в суд способна существенным образом повлиять на судебное решение. В связи с этим при рассмотрении дела, особое внимание следует уделять оценке результатов качественных и объективных экспертиз (лингвистических, психолого-лингвистических, культурологических) и исторических исследований. Экспертные заключения должны достоверно подтверждать наличие признаков побуждения к вражде или ненависти, а также умышленной публичной демонстрации экстремистской символики.

Диспозиция статьи 20.3 КоАП РФ предусматривает запрет пропаганды либо публичного демонстрирования атрибутики и символики экстремистских организаций, либо иной атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами. В правоприменительной практике административные дела возбуждаются по факту выявленной символики, относящейся и к террористическим организациям, о которых в диспозиции статьи ничего не указано, за исключением слов «либо иной», тем самым создавая возможность двусмысленной трактовки при правоприменении и вероятность обжалования принятых правовых решений.

Если лицо умышленно уклоняется от явки в правоохранительный орган или в суд, несмотря на ранее направленное уведомление, к нему применяется мера доставления.

Административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ) — это кратковременное ограничение свободы, применяемое только в исключительных случаях: для обеспечения рассмотрения дела или исполнения постановления по нему.

В соответствии с действующим законодательством максимальный срок административного задержания по общему правилу ограничен тремя часами; его исчисление начинается с момента доставления лица. В исключительных случаях продолжительность задержания может быть увеличена до 48 часов в отношении лиц, совершивших правонарушение, за которое санкцией соответствующей статьи КоАП РФ предусмотрено наказание в виде административного ареста.

При этом применение административного ареста как меры административного наказания допускается лишь в строго очерченных законом ситуациях — при условии, что иные меры воздействия не способны обеспечить достижение целей административной ответственности. Данная правовая конструкция обуславливает ряд практических сложностей: в частности, по ч. 1 ст. 20.3 КоАП РФ административный арест выступает в качестве предусмотренной санкции, однако его реализация требует соблюдения комплекса процессуальных условий и возможна исключительно при наличии исключительных обстоятельств. Вследствие этого на практике встречаются случаи, когда лицо, фактически избегает ответственности в связи с повышенными требованиями к обоснованию и применению данной меры.

В некоторых случаях правонарушителям удастся избежать ответственности в связи с тем, что санкция административного наказания по ч. 1 ст. 20.3 КоАП РФ предусматривает административный арест. Соответственно, для полного и объективного рассмотрения административного дела в суде необходимо выполнить требование суда в соответствии с частью 3 статьи 25.1 КоАП РФ и предоставить административное дело в суд с лицом, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении. В случае необеспечения явки правонарушителя суд вправе вернуть административное дело исполнителю. В данном случае может возникнуть ситуация, когда правонарушитель, предупрежденный о том, что в отношении него возбуждено административное производство по экстремистскому составу посредством направления уведомления, предпринимает меры и избегает ответственности, уклонившись от явки в полицию и суд. В этом случае возникает риск истечения срока давности привлечения к административной ответственности.

По общему правилу, такой срок составляет 2 месяца со дня совершения административного правонарушения. По истечении установленного срока вынести постановление о назначении наказания уже нельзя и дело подлежит прекращению.

Проблемные вопросы административных материалов по экстремизму при рассмотрении в суде касаются доказательной базы (качество фиксации, экспертные заключения при определении «экстремизма», границы «недопустимого», наличие умысла распространения посредством использования информационно-телекоммуникационных средств «Интернет» (VPN, IP-адреса, идентификации аккаунта пользователя)). Суды сталкиваются с необходимостью точной оценки степени общественной опасности и доказательства вины, особенно в цифровой среде.

В результате может сложиться ситуация, при которой механизм административной преюдиции фактически не срабатывает: первоначально к лицу применяется мера административного воздействия, а при повторном совершении аналогичного деяния закон предусматривает уже уголовную ответственность.

Суть административной преюдиции заключается в следующем: если гражданин впервые совершил административное правонарушение, то в случае повторного совершения аналогичного правонарушения в течение определенного срока, будучи подвергнутым административному наказанию, законодатель переводит это повторное деяние в плоскость уголовного права. Факт уже назначенного административного наказания становится ключевым условием для наступления уголовной ответственности.

Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 260-ФЗ внесены поправки в Уголовный кодекс РФ (статья 282) и Кодекс об административных правонарушениях. В Уголовный кодекс введена статья 282.4 УК РФ.

В соответствии с поправками действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека или группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а также принадлежности к какой-либо социальной группе, и неоднократная пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иной атрибутики или символики, пропаганда и публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами, совершенные публично, в том числе с использованием средств массовой информации или через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», признаются уголовно наказуемым деянием в случае, если лицо ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние в течение года.

Согласно мнению некоторых ученых, которые предлагают внести изменения, связанные с приостановлением течения срока давности привлечения к административной ответственности в случае умышленного уклонения лица, совершившего административное

правонарушение, от явки к уполномоченному должностному лицу для составления протокола об административном правонарушении, либо в случае, если данное лицо скрылось. Также приостановленный срок составления протокола об административном правонарушении будет ограничен общим сроком давности привлечения к административной ответственности [4].

Анализ этих изменений показывает, что компетенция судей районных судов в сфере административной юрисдикции продолжает расширяться. При этом ключную роль играет предметный критерий — он определяется спецификой объекта посягательства, и именно по нему все больше составов правонарушений относится к ведению районных судов.

Для отдельных категорий дел такая тенденция вполне обоснованна: речь идет о сложных составах, разобраться в которых без высокой квалификации и профессионализма в вопросах права практически невозможно.

В то же время отнесение к исключительной подсудности судей районных судов дел об административных правонарушениях, совершение которых влечет административный арест (ст. 20.3.1, ч. 1 ст. 20.3, ст. 20.29 КоАП РФ), вряд ли целесообразно, так как ранее они успешно рассматривались мировыми судами [4].

С мнением автора публикации О.В. Панковой полностью согласен в части рассмотрения административных дел экстремистской направленности судьями районных судов; считаю, что профессиональная квалификация для рассмотрения указанных дел имеется и у мировых судей, вопрос лишь в их загруженности. В то же время административные дела в отношении несовершеннолетних рассматривают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Если говорить о наиболее сложных составах правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, при разрешении которых особенно необходимы компетентность и профессионализм в вопросах права, относящихся к исключительной подсудности судей районных судов, то следует учитывать состав комиссий по делам несовершеннолетних, принимающих решения по административным делам экстремистской направленности. Материалы дела об административном правонарушении (доказательства, выводы экспертов, объяснения правонарушителя и свидетелей) содержат идентичный объем документов, направляемых на рассмотрение в районный суд или в комиссию, за исключением того, что дело, рассматриваемое в отношении несовершеннолетнего, содержит увеличенный объем процессуальных документов, так как затрагивает его интересы.

Анализ правоприменительной практики судов за 2024 г. позволяет сделать вывод о том, что ключевым критерием квалификации действий по части 1 статьи 20.3 КоАП РФ является разграничение самого факта использования символики и целей такого использования.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в преамбуле и пункте 1 статьи 1 относит публичное демонстрирование символики экстремистских организаций к числу проявлений экстремистской деятельности. В целях правового противодействия данным проявлениям частью 1 статьи 20.3 КоАП РФ установлена административная ответственность.

Вместе с тем, как справедливо подчеркивается в судебных решениях, примечание к статье 20.3 КоАП РФ содержит важнейшую оговорку: положения данной статьи не распространяются на случаи использования символики экстремистских организаций, при которых отсутствуют признаки пропаганды или оправдания экстремистской идеологии.

Таким образом, суды правомерно исходят из того, что объективная сторона правонарушения образуется не просто фактом демонстрации запрещенных атрибутов, а именно умышленными действиями, направленными на популяризацию или оправдание экстремистской идеологии.

Заключение

Правоприменительная практика по делам об административных правонарушениях экстремистской направленности требует повышения качества процессуального оформления, особенно в части сбора и фиксации цифровых доказательств и назначения комплексных лингвистических и культурологических экспертиз.

Необходимо уточнить положения ст. 28.7 КоАП РФ в части прямого закрепления возможности проведения административного расследования по делам, предусмотренным ст. 20.3 и 20.29 КоАП РФ, учитывая объективную потребность во времени для истребования доказательств и проведения экспертиз.

Целесообразно поддержать предложения ряда ученых о внесении изменений в КоАП РФ, предусматривающих приостановление течения срока давности привлечения к административной ответственности в случае умышленного уклонения лица от явки к уполномоченному должностному лицу или в суд. Это позволит нивелировать риски освобождения от ответственности недобросовестных лиц и обеспечит реальную работу механизма административной преюдиции, связывающего административную и уголовную ответственность.

Реализация данных мер будет способствовать укреплению законности, повышению эффективности противодействия экстремизму и обеспечению неотвратимости юридической ответственности.

Список литературы

1. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 3-е изд., пересм. и доп. М.: Норма, 2017. 816 с.
2. Дугенец А.С., Масленников М.Я. Правоприменение по делам об административных правонарушениях: реалии и перспективы оптимизации / А.С. Дугенец, М.Я. Масленников. М.: ВНИИ МВД России, 2011. 180 с.
3. Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования / В.Р. Кисин, Ю.И. Попугаев // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 45–50.
4. Панкова О.В. Правосудие по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: монография / О.В. Панкова. М.: Статут, 2023. 312 с.
5. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Ч. 2, т. 2 / под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М. : ГроссМедиа: РОСБУХ, 2019. 544 с.

PROBLEMS IN THE PROCEEDINGS OF CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENSES OF AN EXTREMIST NATURE IN COURTS OF GENERAL JURISDICTION

Shabanov Vasily Sergeevich

Chief Specialist of the Department for Prevention of Destructive Influence in the Youth
Environment Ministry of Youth Policy of the Irkutsk Region,
Irkutsk, Russian Federation

Nekrasova Yulia Alexandrovna

Lecturer at the Department of Administrative Law and Administrative Activities of Internal
Affairs Bodies
East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Irkutsk, Russian Federation

Abstract. The article examines the key stages of proceedings on administrative offenses of an extremist nature: detection, qualification, compilation of case materials, referral of the case, the procedure for consideration and rendering of a decision by courts of general jurisdiction. Current problems of law enforcement practice are analyzed, including gaps in the regulation of administrative investigation, difficulties in collecting and evaluating digital evidence, procedural violations in notifying participants of the proceedings, as well as risks of the expiration of the statute of limitations for bringing to liability. The necessity of improving the mechanism of administrative prejudice is substantiated, and the introduction of an institution for suspending the running of the limitation period in case of deliberate evasion of appearance by a person is proposed.

Keywords: administrative proceedings; extremism; the Administrative Offenses Code of the Russian Federation; administrative investigation; administrative prejudice.

References

1. Bakhrakh D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. Administrative Law: textbook for universities. 3rd ed., revised and enlarged. Moscow: Norma, 2017. 816 p.
2. Dugenets A.S., Maslennikov M.Ya. Law Enforcement in Cases of Administrative Offenses: Realities and Prospects for Optimization. Moscow: All-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2011. 180 p.
3. Kisin V.R., Popugaev Yu.I. Stages of Implementing Administrative Liability and Problems of Their Legal Regulation // Administrative Law and Procedure. 2015. No. 8. P. 45–50.
4. Pankova O.V. Justice in Cases of Administrative Offenses in Courts of General Jurisdiction: monograph. Moscow: Statut, 2023. 312 p.
5. Article-by-Article Commentary to the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. Part 2, Vol. 2 / ed. by L.V. Chistyakova. Moscow: GrossMedia: ROSBUKH, 2019. 544 p.